



ANAIS CD ISBN 978-85-63737-02-1

- SÍNTESE DO GT 09 -

AS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS E O DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Coordenadores:

Márcio de Matos Caniello (UFCG), marciocaniello@gmail.com
Marc Piraux (CIRAD/UFPA/NCADR), marcpiraux@uol.com.br
Anelise Graciele Rambo (UFFS), ane_rambo@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, tanto pesquisadores quanto formuladores e gestores de políticas públicas vêm discutindo e assumindo questões relativas ao caráter territorial e sustentável dos processos de desenvolvimento rural no Brasil. No âmbito governamental, destacam-se as políticas ligadas ao Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), gestado e gerido pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), principalmente o Programa Territórios da Cidadania (PTC), além daquelas implementadas pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e mais recentemente pelo Ministério da Integração Nacional (MI). Trata-se de um avanço significativo, pois embora a abordagem territorial venha se disseminando no mundo acadêmico e das organizações da sociedade civil, ela ainda não é uma diretriz corrente no âmbito dos Estados nacionais.

As políticas territoriais se caracterizam por uma grande diversidade de práticas, trajetórias e resultados e a sua implementação enfrenta muitas dificuldades, como a carência de competências locais, fraca governança, múltiplas dinâmicas escalares em um mesmo recorte territorial de ação pública, burocracia, baixo controle social, entre outras. Assim, é necessário que tais dinâmicas territoriais sejam analisadas com critério crítico e em profundidade, na busca por respostas originais e específicas a cada contexto.

Neste sentido, o objetivo deste Grupo de Trabalho é aprofundar a reflexão conceitual, metodológica e operacional sobre as políticas públicas de desenvolvimento territorial sustentável implementadas recentemente no Brasil, considerando a dinâmica, a evolução e os novos desafios enfrentados pelo mundo rural brasileiro contemporâneo. Mais especificamente, este GT procura desenvolver os seguintes eixos de análise:



1. Comparação das políticas territoriais voltadas ao meio rural brasileiro, analisando os mecanismos diferenciados da ação pública e suas consequências concretas sobre as formas e conteúdos territoriais;
2. Análise dos processos de construção, implementação, controle social e adaptação das políticas territoriais, considerando-se a diversidade dos contextos rurais locais e regionais e as inovações sociais e institucionais decorrentes da implementação das políticas territoriais, em particular a possibilidade dos sujeitos locais proporem novas orientações às políticas públicas;
3. Mensuração da eficiência dos processos participativos territoriais e da eficácia das políticas públicas territoriais no mundo rural brasileiro em suas diversas dimensões e articulações, integrando os níveis de organização diferenciados, considerando particularmente os impactos territoriais decorrentes da articulação entre políticas públicas efetivadas pelo Programa Territórios da Cidadania;
4. Avaliação dos dispositivos de mensuração dos impactos das políticas territoriais e do seu funcionamento institucional, como, por exemplo, as Células de Acompanhamento e Informação (CAIs) e o Sistema de Gestão Estratégica (SGE) da SDT/MDA. As Células, ao longo de 2010 e 2011, levantaram informações para mensurar as Condições Institucionais, a Identidade Territorial, a Gestão dos Colegiados Territoriais; o Índice de Condições de Vida (ICV) além da Avaliação de Projetos, todas estas com base em dados primários. Ademais, foi levantado ainda, com base em dados secundários, o Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) nos 37 territórios pesquisados. Análises acerca destes instrumentos também serão apresentadas.
5. Análise dos processos de participação e representação da sociedade civil, em particular dos agricultores familiares, nas novas institucionalidades promovidas pelas políticas territoriais, considerando-se questões como: a relação entre sociedade civil e atores públicos, as implicações sobre o funcionamento dos dispositivos de governança, a qualidade do debate público, a evolução da política local e do papel dos políticos, os jogos de atores e as escalas pertinentes para valorizar esses processos.
6. Análise dos processos de aprendizagem e/ou de acompanhamento na implementação das políticas territoriais e os seus impactos sobre a participação dos agricultores familiares e outros segmentos do meio rural. As relações entre processos de educação, de descentralização e de co-gestão de projetos serão questionadas.

Esta temática suscitou grande interesse dos pesquisadores o que se expressou no número de artigos submetidos ao GT (mais de 50 propostas). Este fato evidencia a pertinência do tema – políticas públicas territoriais e desenvolvimento rural sustentável. Nesse sentido, destacam-se o resultado dos trabalhos das CAIs nos territórios da cidadania.



A síntese do GT mostrou-se tarefa árdua, decorrência dos diversos pontos enfatizados pelos artigos das CAIs, ora tratando dos elementos que constituem a identidade dos territórios, ora sobre as capacidades institucionais, ou ainda abordando a gestão dos Colegiados ou a avaliação de projetos, o que foi enriquecido ainda pelos casos abordados pelos artigos que trataram de analisar outras políticas territoriais para além do Pronat e PTC. Assim sendo, a comparação, um dos objetivos deste GT, não foi possível, tendo os coordenadores primado pela leitura transversal dos artigos. Estes artigos foram agrupados por grandes regiões, quais sejam, Nordeste, Norte e Centro sul.

Os artigos de modo geral, apontam para a complexidade na implementação do Pronat e dos processos ligados à gestão social dos e nos territórios. Todos os autores convergem em três afirmações:

- a estratégia territorial representa um grande avanço em termos de políticas públicas no Brasil;
- o funcionamento dos Colegiados Territoriais é bastante diversificado em todo o país. Alguns funcionam muito bem, inclusive com inovações que vão além das orientações do Condraf e da SDT e outros ainda apresentam dificuldade em seu funcionamento e mesmo implementação, limitando-se à realização de plenárias para aprovação de projetos territoriais e realização de eventos pautados pela SDT;
- apesar dos avanços e inovações enquanto dinâmicas territoriais, o processo de gestão social ainda mostra-se frágil, haja vista a dificuldade por parte dos atores envolvidos em realizarem uma gestão compartilhada mediante um programa que envolve uma diversidade de interesses e atores, que naturalmente ocasiona disputas e conflitos, por vezes, inviabilizando o processo de desenvolvimento. Ou seja, ainda tem-se um longo caminho para que as práticas de gestão territorial alcancem a proposta teórica que embasa as políticas territoriais.

Além destes pontos de convergência, a seguir, apresenta-se uma síntese dos 21 artigos selecionados, organizados por grandes regiões, seguida de uma leitura transversal, leitura esta, estruturada em três pontos: o contexto do desenvolvimento rural, a gestão social e a perspectivas de melhoramento.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O BLOCO DE ARTIGOS DA REGIÃO NORDESTE

Neste bloco analisaremos sete artigos que versam sobre a problemática do desenvolvimento territorial rural em alguns territórios localizados na região Nordeste. Seis dos sete artigos utilizam dados colhidos das Células de Acompanhamento e informação (CAIs)



vinculadas a SDT/MDA, e um artigo que busca fazer uma análise das impressões obtidas de três Territórios da Cidadania no Estado do Rio Grande do Norte – RN.

É importante destacar que todos os artigos têm como base de análise as ações desenvolvidas pela Secretária de Desenvolvimento Territorial (SDT). Os artigos possuem uma diversidade de elementos de análises, alguns deles abordando aspectos mais teóricos, no que concerne o debate em torno da efetivação e desenvolvimento das políticas territoriais, como também elementos mais específicos de cada território, como a gestão dos Colegiados. Apesar de distintos, estes Colegiados incorrem em problemáticas similares.

Levando em consideração a aproximação entre os artigos, poderíamos destacar a gestão social dos Colegiados como um importante gargalo da política de desenvolvimento territorial, principalmente no que tange o planejamento e a execução dos projetos, como também a realização de uma gestão compartilhada frente a uma diversidade de interesses.

Como temas mais recorrentes entre os artigos destacaram: a diversidade de condições relacionadas ao desenvolvimento territorial, como por exemplo, a falta de unidade identitária conforme foi levantada por Molina no caso do Território das Terras Potiguares. A própria heterogeneidade dos municípios que compõem os territórios precisa ser melhor avaliada para que se possam ter subsídios para entender melhor esse processo.

Alguns pontos comuns estão presentes nos artigos, principalmente aqueles que dizem respeito à gestão social dos Colegiados Territoriais. Vários artigos discutem e questionam a fragilidade da participação dos membros do Colegiado, principalmente quando se destaca em vários casos a sobreposição alguns atores em relação a outros. Percebemos nos artigos, o indicativo de uma baixa capacidade técnica na gestão do Colegiado, principalmente no que diz respeito à execução e ao acompanhamento dos projetos de investimento nos territórios.

Ainda ficou latente nos trabalhos, a necessidade de melhorar a representatividade dos atores no Colegiado como também a sua legitimidade dentro do território e perante o poder público. Outro gargalo evidenciado nos artigos é a qualidade da participação nas planárias. Melhoria no processo de comunicação e informação das ações tomadas pelo Colegiado. É destacado também a importância de executar uma melhor articulação entre as ações, ou seja, uma melhor articulação entre as ideias e as práticas. Para dar sequência à discussão, a seguir, serão detalhados os principais pontos dos artigos:

O artigo **Governança, inovação e sustentabilidade na gestão do Território da Cidadania Sertão do Apodi (RN)**, os autores *Emanuel Márcio Nunes, Thiago Ferreira Dias, Fátima de Lima Torres, Antonio Caubí Marcolino Torres e Francisco Barbosa Sobrinho* (NUNES et al., 2012) através das atividades realizadas pela CAI objetiva analisar a implantação de políticas públicas via território, a participação dos atores envolvidos e o seu processo de governança. Após o levantamento dos dados, os autores fizeram uma série de indagações acerca da governança no território. Inicialmente verificam a baixa participação dos



representantes público, principalmente quando comparado a expressiva participação dos agricultores familiares. Segundo os autores, esta situação tem afetado a efetivação de propostas, principalmente quando este cenário não possibilita um maior diálogo entre os atores envolvidos no processo, levando assim ao enfraquecimento da governança do Colegiado territorial. O território da cidadania do Sertão de Apodi (RN) tem como marca, a forte participação dos atores sociais, o que em certa medida apresenta-se como um importante elemento para a construção e implementação de políticas públicas, à medida que o território se constitui como produto destes atores e suas dinâmicas de dimensões territoriais. Diante disso, o Colegiado se apresenta como um *lócus* de debates e acordos, porém segundo informações dos autores, um dos principais gargalos deste processo diz respeito às limitações no que se refere a execução dos projetos. Apontam que, contribui para esta situação o modelo de desenvolvimento vindo de cima para baixo. Acerca disso, os autores defendem a integração de propostas pluriativas como elemento aglutinador. Apesar das limitações, os autores destacam os avanços no que tange a proposição e a elaboração de políticas públicas. Quanto à **Gestão do Colegiado**, os autores mostram que mesmo antes da constituição do território coordenado pela SDT, a região já possuía uma dinâmica com a expressiva participação da sociedade civil, no entanto, não existia composição paritária. De qualquer forma, os autores argumentam que a ausência da participação dos membros do poder público tem prejudicado a eficiência das ações no território. Apesar dos entraves, a pesquisa revelou que houve uma melhoria nas condições de vida da população, principalmente em função dos programas de transferência de renda e pela universalização da aposentadoria rural. Mesmo com essa melhoria, indicou-se a necessidade de intensificar a “coesão nos arranjos institucionais entre a sociedade civil e poder público com o intuito de concretizar ações via território”. Com relação às **Capacidades Institucionais** os autores reconhecem as articulações entre as organizações e movimentos sociais, e a necessidade do envolvimento destas com o poder público, cuja meta é o fortalecimento do processo de governança territorial. Eles também acrescentam que o território padece de um melhor assessoramento técnico, levando assim a contradições entre as percepções dos gestores municipais e dos beneficiários das comunidades rurais. Neste sentido, a ausência de um canal permanente de diálogo entre os representantes da sociedade civil e os do poder público influi diretamente no desenvolvimento de projetos e na gestão do Colegiado. Por fim, apesar de ficar claro que o território tem acessado políticas de desenvolvimento e de transferência de renda, o mesmo anseia por políticas mais duradouras que lhe permitam sair de uma condição de emergência para uma condição de efetivação. Para isso faz-se necessário a consolidação de estratégias que fortaleçam a participação dos atores na tomada de decisões e uma aproximação mais consistente entre a sociedade civil e o governo, criando assim um ambiente propício à gestão das políticas públicas de desenvolvimento territorial.

No artigo **Políticas públicas e sustentabilidade: uma análise da gestão do Território da cidadania Acú-Mossoró (RN)**, os autores *Maria de Fátima Rocha Gondim, Emanuel Márcio Nunes, Márcia Regina Farias da Silva, Iriane Teresa de Araújo e Isabelle Almeida da Oliveira*



(GONDIM, et al., 2012), analisam a participação social no que tange a participação em relação às políticas públicas tendo como meta à dinamização do território. De posse dos dados levantados pela equipe da CAI, os autores (GONDIM et al.) buscaram analisar o papel que os vários fatores (ambiente, agricultura familiar, economia, pobreza, etnia, colonização e política) desempenham na formatação do território. Analisadas as impressões dos entrevistados, os autores perceberem que existia uma forte fragilidade no que se refere à organização do território, produzindo assim, fortes efeitos no processo de gestão do território. Os autores destacam que as reflexões acerca da temática que envolve o desenvolvimento territorial deve ser feita levando em consideração as múltiplas problemáticas que fazem parte da realidade dos territórios e as várias potencialidades e desafios que precisam ser identificados, e que estas sirvam de arcabouço para a construção de políticas públicas. Neste sentido, o objetivo do artigo é entender como as políticas públicas se comportam na construção de dinâmicas de desenvolvimento rural sustentável, como também analisar a participação social neste processo. Segundo os autores, apesar de existir um leque de políticas públicas sendo implementadas nos territórios, estas vem sendo comprometidas em função da fragilidade dos espaços de diálogos e da capacidade de gestão social e institucional dentro dos territórios. Isto indica a necessidade de estabelecer mecanismos de gestão territorial mais eficiente, para que se crie um ambiente estabilizado e coeso socialmente. Os autores, citando Bonnal, Cazella e Delgado (2011) destacam que as ações devem ser planejadas em co-participação com os atores sociais, respeitando as experiências acumuladas nos territórios (desenvolvimento endógeno). Os autores evidenciam que o território transformou-se numa arena de conflitos sócio-políticos que conduzem o Colegiado. Em certa medida, o conflito é salutar ao exercício da democracia social como base da governança, porém, é maléfico quanto à defesa de interesses individuais e/ou de articulações interferindo no desempenho do Colegiado e fragmentando a política territorial. Evidenciou-se como um grande gargalo a inexpressiva participação dos gestores (federal, estadual e municipal) e de setores da sociedade civil, acarretando assim fortes impactos na gestão do Colegiado. Para os autores, é preciso fortalecer o processo de tomadas de decisão para construir a equidade social dentro do território e fortalecer a gestão social do Colegiado.

O artigo **Territórios da Cidadania da teoria a prática: primeira impressão a partir de três territórios potiguares**, de autoria de *Wagner de Souza Leite Molina*, propõe uma análise, estabelecendo conexões entre as instituições e a prática política tradicional de cada local frente à efetivação do Território da Cidadania. O autor destacar vários elementos explicativos para a emergência da dimensão territorial como ambiente propício para o desenho e implementação de políticas públicas. Cita-se, a exemplo, estratégias mais localizadas em contraposição a projetos nacionais de desenvolvimento; crescente questionamento em relação aos tradicionais critérios de separação entre espaços rurais e urbanos; o relativo fracasso das estratégias de desenvolvimento pautado em ações setoriais. Para o autor, a política de desenvolvimento territorial tem sido, em certa medida, uma resposta aos desequilíbrios provocados pelo paradigma setorial anterior. Neste sentido, o autor trata do



debate estabelecido em torno do “neodesenvolvimentismo” enquanto contraposição ao liberalismo debatido em outro momento. Para Molina, o discurso territorial ainda não acabou com a tradicional dicotomia entre as políticas voltadas para o rural e o urbano. Para ele, a distância entre o discurso e a prática tem dificultado operar as orientações do “novo” paradigma do desenvolvimento territorial. Segundo o autor, a política de desenvolvimento territorial padece de capacidade de articular as várias estratégias de desenvolvimento, como por exemplo, da indefinição de um lugar institucional destinado à formulação de políticas públicas, e o pacto federativo que emerge como um grande complicador. Nesta perspectiva, para Molina, o ambiente sócio-político e a mudança institucional apresentam-se como ponto central para o debate sobre o desenvolvimento territorial. Para ele, a não participação de vários gestores não é por acaso, pois o próprio esvaziamento do Colegiado territorial pode ser entendido como uma estratégia para enfraquecer uma instância de poder. No que se refere às dinâmicas do Colegiado territorial, o autor destaca alguns gargalos: no caso do território do Mato Grande, aponta a constante participação de secretários no lugar do gestor municipal, a baixa capacidade de mobilização do Colegiado, o fato de os projetos não atenderem a realidade da prática do território, as dinâmicas utilizadas nas reuniões, à falta de comunicação e a alta rotatividade dos participantes. No caso do território do Seridó, o autor verifica uma boa participação dos representantes sociais nas reuniões do Colegiado, maior confiança no ambiente do Colegiado. Isso pode ser explicado pela organização política da região. Em Terras Potiguaras (em fase de implementação), segundo Molina, a implementação do território tem sido marcada pela não participação dos representantes dos seguimentos urbanos e da falta de uma identidade que une este território.

No artigo **Política Pública Territorial: o caso do Pronaf Infraestrutura no território do Baixo Parnaíba – MA**, os autores *James Ribeiro de Azevedo Maryzélia Furtado de Farias, Jussara Silva Dantas, Liliane Carvalho Teixeira e Kamila Cunha de Meneses* (AZEVEDO et al.), analisaram a execução e o acompanhamento do Proinf deliberado pelo Colegiado territorial. Neste artigo, os autores destacam a importância do Pronaf no que tange o reconhecimento da agricultura familiar. Destaca a criação dos conselhos municipais de desenvolvimento rural como ambiente deliberativos das propostas do Pronaf, o que fez com que os representantes das prefeituras se articassem dentro dos conselhos com o objetivo de influenciar neste processo. Em seguida, estes recursos passaram a ser deliberados pelo Colegiado territorial do Baixo Parnaíba. Os autores destacaram algumas situações que influenciam a gestão do Colegiado Territorial, a exemplo da baixa participação dos membros do Colegiado nas reuniões, maior presença dos membros da sociedade civil organizada, participação dos secretários em substituição aos gestores perfazendo assim, uma baixa participação dos prefeitos e a altas rotatividades das organizações com representação no Colegiado. Segundo os autores, por um lado, isso acontece em função da alternância de poder em função do jogo político e, por outro lado, em decorrência das demandas não atendidas. Durante o processo de planejamento e execução dos projetos de investimentos os autores destacaram uma forte influencia das prefeituras no processo decisório e a falta de controle e acompanhamento



destes projetos por parte do Colegiado. Segundo os autores, os projetos em execução ou executados enfrentam uma série de problemas: falta de participação dos beneficiários, local inadequado e desvio de finalidade. Para eles, o baixo retorno destes projetos as comunidades pode ser um dos motivos da baixa participação dos membros do Colegiado. Por fim, eles destacam os avanços da política territorial, mas, por outro lado, apontam como fragilidade o processo de gestão dos projetos de investimentos e do Colegiado.

O artigo **Representação política e agricultura familiar no Colegiado Territorial Mato Grande/RN**, desenvolvido por *Joana Tereza Vaz de Moura e Dulceleno Alfredo Moniz Ferreira* (MOURA; FERREIRA, 2012), pretende entender a representação dos agricultores familiares no Colegiado Territorial do Mato Grande, principalmente no que diz respeito aos arranjos institucionais, a trajetória dos seus representantes e a relação com o estado. Para os autores, a política de desenvolvimento territorial se apresenta como elemento estratégico para a concepção de desenvolvimento rural, tendo em vista que descentraliza as políticas públicas, valoriza a participação da sociedade civil e redefine o papel das instituições. Segundo os autores, a mobilização no território ainda é incipiente e os atores sociais participam de forma irregular, tendo uma maior participação das ONGs, que em certa medida centralizam o debate. Também é destacada uma forte articulação dos agricultores familiares junto às ONGs que vem atuando no território. Para eles, o fato dos agricultores familiares terem uma elevada representação no Colegiado fortalece a questão da identidade territorial. Isso, por outro lado, implica no monopólio do debate para estes representantes. Moura e Ferreira também destacam outros pontos importantes como a baixa participação dos governos federal, estadual e municipal, perfazendo assim uma parceria frágil entre o governo e a sociedade civil. Também destacaram a alta rotatividade dos representantes, principalmente do poder público. Esta alta rotatividade pode estar ligada a falta de entendimento dos objetivos do Colegiado. Um dos aspectos levantados pelos autores acerca da não participação dos representantes dos agricultores familiares nas reuniões do Colegiado está ligado à falta de recurso destes representantes para se deslocarem para as reuniões. Sendo assim, para os autores, a qualidade da participação está ligada a questões financeiras. Outro ponto limitador é a morosidade na execução dos projetos, a baixa qualidade técnica das pessoas que acompanham os projetos e a falta de acesso a informações. Para os autores, apesar de serem consultados sobre importantes decisões referentes às políticas públicas, os agricultores familiares “contam com poucos recursos políticos para vocalizar suas posições e torná-las efetivas”. Por fim, evidenciou-se que a dinâmica territorial prioriza quem já vinha participando e exclui os representantes desarticulados (populações tradicionais). Ou seja, a participação dos agricultores familiares está relacionada a uma configuração social, política, institucional e mesmo cultural, seja ela de caráter local, territorial ou nacional.

O artigo **Idéias e práticas na gestão social do território da Borborema - PB**, produzido por *Márcio Caniello, Valério Veríssimo de Souza Bastos, Maria de Fátima Martins e Marc Piraux* (CANIELLO et al.), enfatiza que as dinâmicas sociais inseridas no território da

Borborema se caracterizam pela emergência dos movimentos sociais, principalmente em torno de um pólo sindical e de algumas organizações não governamentais, que permite uma hegemonia destes atores dentro do Colegiado Territorial. Segundo os autores, o capital social acumulado pelos referidos atores lhes permite efetivar ações de representação da agricultura familiar. Possibilita-lhes também, conduzir as discussões e a pauta das reuniões do Colegiado. Este posicionamento vai ser denominado no texto de “núcleo duro”, criando dentro do Colegiado, grupos hegemônicos. Apesar da hegemonia destes atores, são destacados no artigo, alguns pontos fracos na gestão do Colegiado: baixa participação dos gestores municipais, falta de comunicação, alta rotatividade dos representantes, baixa capacidade técnica e a influência política na gestão do Colegiado. O artigo pretende mostrar a grande ruptura entre as ideias (concepções, representações e ideologias) e as práticas executadas. Os autores evidenciam que o fato de algumas organizações deterem um importante papel no Colegiado não implica no seu bom funcionamento. Destacam a falta de transparência na realização de algumas atividades, o que leva ao enfraquecimento do chamado ciclo de gestão social. Para Caniello et al, a sobreposição de alguns atores sobre outros tem provocado o distanciamento e até mesmo a saída de membros do Colegiado, levando assim ao seu esvaziamento. Por fim, fica latente a necessidade de repensar a comunicação, no sentido de ampliar os mecanismos de articulação com o objetivo de fortalecer este processo de gestão, como também uma maior atenção à qualificação prática dos membros do Colegiado, fortalecendo-os tecnicamente para uma postura mais pró-ativa no que se refere ao processo de desenvolvimento territorial. Desta forma, fica claro que ainda existe um hiato acentuado entre as ideias planejadas e processo de colocar em prática e acompanhar estas ações.

Por fim, *Jacira Brito Silva e Edna Maria Ramos de Castro* em seu artigo “**O Vale do Itapecuru na perspectiva da política de desenvolvimento territorial**” buscam perceber como se processa o diálogo entre o poder público e a sociedade civil organizada no espaço constituído pela política de desenvolvimento territorial, no caso os Colegiados de implantação de ações territoriais no Território Rural do Vale do Itapecuru, localizado no Estado do Maranhão. A abordagem territorial do desenvolvimento não se mostra inovadora tal como é apresentada nos discurso oficial, pois o planejamento e a execução dos projetos ainda ocorrem de forma setorial. Além disso, reivindicações históricas dos trabalhadores rurais perdem força no espaço de diálogo constituído por essa proposta, pois o programa reforçou uma situação de dependência em relação aos técnicos para planejamento e elaboração de projetos no formato exigido pelos órgãos oficiais. Os sindicatos rurais possuem também seus recortes de atuação, que por sua vez, não coincidem com o recorte governamental. Os autores destacam também a necessidade de melhoria na prestação de assistência técnica.



CONSIDERAÇÕES SOBRE O BLOCO DE ARTIGOS DA REGIÃO NORTE

Juliana Araújo Alves, Francisca Bispo de Souza, Álvaro Jardel de Oliveira, Davyd Spencer Ribeiro de Souza, Kátia Viana Cavalcante, Therezinha de Jesus Pinto Fraxe, Antônio Carlos Witkoski, Paulo Rodrigo de Sousa Santos apresentam o artigo **Desenvolvimento Territorial na Amazônia: a experiência do território da cidadania Manaus e Entornos – AM**. Ressaltam as especificidades do território em relação aos aspectos sociais e ambientais e apresentam as políticas públicas e o desenvolvimento territorial no território da Cidadania Manaus e Entorno. Dentre os conflitos existentes no território destacam-se aqueles decorrentes dos recursos naturais com 21% das respostas e no mesmo nível estão a agricultura familiar, atividades econômicas e pobreza, marginalidade e problemas sociais, com 15% cada. No Colegiado Territorial, é instigante a pouca representatividade não só dos indígenas mas de outras comunidades tradicionais. As potencialidades do território nas atividades promovidas pela agricultura familiar e favorecidas pelos recursos naturais são importantes e ainda pouco valorizadas. Assim, o artigo insiste no fato que qualquer projeto que vier a ser pensado para a Amazônia deve ser analisado e discutido com seus atores sociais.

Samia Feitosa Miguez, Antônio Carlos Witkoski, Therezinha de Jesus Pinto Fraxe, Amanda Nina Ramos, Maria Beatriz de Albuquerque D'Antona, Davyd Spencer Ribeiro de Souza, Guilherme Henriques Soares trazem o artigo **Territórios da Cidadania na Amazônia: desafio para uma governança ambiental** e tratam da atuação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) neste território a fim de entender como está sendo construída a participação dos Conselhos em torno de uma governança ambiental e democrática. Os CMDRSs estão ainda no estágio de relativa dependência, pois necessitam da iniciativa das entidades externas para a resolução dos seus problemas, com pouca capacidade de suportar pressões externas. O que ocorre é que grande parte das entidades ficam “travadas” em uma inércia que as estimula a reproduzir as regras do jogo já existentes. Isso justifica grande parte das dificuldades e limitações apresentadas no que diz respeito à capacidade de dar continuidade as perspectivas e estratégias do Programa Territórios da Cidadania, sobretudo, quando se fala de um desafio que se põe diretamente ao que se entende por governança ambiental

O artigo *Miquéias Freitas Calvi, Juliete Miranda Alves, Huandria Figueiredo do Nascimento* intitulado **A identidade territorial da Transamazônica: Políticas Públicas e desenvolvimento** trata dos resultados dos trabalhos da CAI do Território da Transamazônica no Estado do Pará. O artigo visa contribuir com a caracterização e identidade do território da Transamazônica para auxiliar na formulação de políticas públicas. Esses fatores ou indicadores de identidade são: meio ambiente, agricultura familiar, economia, pobreza, etnia, colonização e político. O Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) da Transamazônica encontra-se em



nível crítico. Entre os componentes do Codeter estão os maiores defensores de políticas voltadas para a categoria social ligada a agricultura familiar, o que tem levado a ausência de uma discussão mais pautada em outras categorias sociais. Deixa-se, portanto, uma lacuna muito grande, considerando a expressividade do número de etnias indígenas, extrativistas, pescadores e quilombolas na região. Essas populações, por sinal, são quem detém a gestão da maior parte da área do território, formando um complexo mosaico de áreas protegidas. As análises mostram também que o grande entrave ao desenvolvimento rural do território da Transamazônica é a falta de regularização fundiária, cujos resultados refletem diretamente em insegurança social e econômica, direito de posse ou propriedade, geração de emprego e renda, acesso a políticas públicas diversas.

Pedro Silvestre da Silva Campos, Ruth Helena Cristo Almeida, Heriberto Wagner Amanajás Pena, Joel Santana Sales, Mário Henrique Nascimento dos Reis no seu artigo **Avaliação da Capacidade Institucional do Território da Cidadania Sudeste Paraense**, avaliam as oportunidades e os problemas decorrentes da caracterização da capacidade institucional do referido território. Os problemas ligados a capacidade institucional são, em geral, maiores nos municípios que não apresentam tanta representação no território. As variáveis “serviços institucionais disponíveis” e “mecanismos de solução de conflitos” são as mais baixas. O artigo permite entender quais são os pontos afins e conflitantes para a criação de um esforço político, institucional e organizacional quanto a gestão territorial: 1) necessidade de fortalecimento da gestão social participativa para que os conselhos funcionem de fato e não apenas de forma normativa; 2) intensificação da participação dos gestores públicos na solução de conflitos no território, que são históricos, desonerando assim órgãos estaduais ou federais; 3) fomentar a estruturação (humana, física e administrativa) educacional e de saúde, deficiente e/ou ausente no espaço rural por meio de parcerias com os agentes que atuam no território; 4) diminuição da lacuna no que diz respeito à partilha da gestão de ações e atribuições no território por parte da sociedade civil e dos entes governamentais e, finalmente, 5) descentralizar os projetos de investimentos com impactos socioeconômicos significativos dentro do território para outros municípios além de Marabá e Parauapebas, que constituem pólos de desenvolvimento.

O objetivo do artigo **Transporte hidroviário, terminais interiores e portos na Amazônia: uma análise sobre seus papéis nas políticas públicas territoriais** de *Jondison Cardoso Rodrigues e Edna Maria Ramos de Castro* consiste em caracterizar os investimentos no setor hidroviário na Amazônia e analisar criticamente o papel dos terminais interiores, transporte hidroviário e portos advindos de políticas territoriais, isto é, de projetos de infraestrutura (PNLT, PAC, IIRSA) para o desenvolvimento rural sustentável. Essas políticas territoriais em infra-estrutura, promovidas pelo Estado, ao incentivar a vinculação com os mercados globais, para apropriar-se do superávit primário decorrentes das exportações, promovem a abertura de novas fronteiras de recursos e incorpora terras a grandes agentes econômicos (CARGILL, BUNGE, VALE, HERMASA/AMAGI, madeireiros e grandes pecuaristas de



gado de corte); levam a abertura de nova fronteira agrícola de grãos (milho e soja, sobretudo), exploram madeira e pecuária extensiva, insumos agrícolas, minerais energéticos, minerais metálicos, gemas e produção de minero-metalúrgicos/siderúrgicos, em geral, em proveito da iniciativa privada, pelo ordenamento territorial e de produção de novas territorialidades em rede.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O BLOCO DE ARTIGOS DA REGIÃO CENTRO SUL

Os oito artigos que compõem este bloco tratam, sobretudo, dos desafios que se impõem às políticas territoriais de desenvolvimento rural. O artigo de Oliveira e Perafán aborda os desafios do Pronat e PTC no que se refere à gestão estratégica e social dos territórios rurais. Em seguida, segue-se com a apresentação de artigos resultantes dos trabalhos das CAIs, os quais apontam, na escala dos territórios, com mais detalhes e a partir dos instrumentos aplicados pelas equipes entre 2010 e 2011, problemas já apresentados no primeiro artigo. É comum a estes artigos apontamentos sobre a dificuldade de se trabalhar a perspectiva territorial, para além da lógica municipal e setorial; a dificuldade no atendimento de especificidades e diversidade dos territórios, o que é acentuado pela diversidade ambiental, econômica, social e política que marca os territórios. Outro desafio que perpassa os artigos diz respeito a necessidade de maior concertação entre os atores territoriais e entre os diferentes níveis de governo. Fica evidente que os Colegiados em geral são compostos por atores voltados ao rural e à agricultura familiar. O artigo não vinculado a trabalhos das CAIs trata do caso do Conselho de Desenvolvimento Rural no que se refere à construção do desenvolvimento rural sustentável. Não diferente do que vem sendo observado pelas CAIs, o autor nota que o Conselho representa uma nova institucionalidade contribuindo para o diálogo entre diferentes grupos sociais sobre rumos e interesses da governança territorial, mas na prática, é comumente instrumentalizado por estruturas locais de dominação, não resistindo às relações de poder historicamente fixadas nos territórios, além da questão ambiental passar por uma nomeação econômica. Da mesma forma, a comparação entre ICV e IDS realizada por uma das Células aponta que há discrepâncias entre as percepções dos atores territoriais e os dados secundários, sendo isto bastante evidente no que se refere a questão ambiental. Estas questões, aliadas a observação de que os efeitos do desenvolvimento são melhor percebidos do que os fatores e as características que geram este desenvolvimento, segundo o ICV, levantam outro desafio: como atuar sobre os fatores ou a trajetória do desenvolvimento se os atores mostram-se, ora mais, ora menos, satisfeitos com seus efeitos?

Neste sentido, os artigos de Wagner, de Del Ré et al. e Balestro; Botelho Filho e Ghesti trazem perspectivas teóricas que podem contribuir neste sentido. A abordagem das capacitações de Sen aliada a perspectiva orientada ao ator (Poa) de Long trariam elementos para pensar a população dos territórios enquanto atores mais ativos nas dinâmicas de



desenvolvimento rural. A abordagem das representações sociais de Moscovici complementaria esta perspectiva, uma vez que, auxiliaria tanto cientistas quanto formuladores de políticas públicas, a compreender a lógica e a racionalidade dos atores territoriais, possibilitando e elaboração de políticas mais adequadas às diversidades locais. Por fim, estudos focados na auto-organização e na auto-governança dos recursos e ativos comuns na perspectiva de Ostrom (2003) poderia trazer elementos às políticas públicas no sentido de potencializar a construção coletiva de baixo para cima, permitindo maior concertação entre atores e níveis de governo, favorecendo a gestão social dos territórios. Assim sendo, segue a apresentação das sínteses dos artigos da região centro sul:

O artigo de *Carlos Douglas de Sousa Oliveira e Mireya Eugenia Valencia Perafán*, trata da problemática ligada a **Gestão social no âmbito do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais**. Os autores consideram que, apesar da estratégia territorial representar um avanço em termos de políticas públicas no Brasil, o processo de gestão social é frágil pela dificuldade dos atores envolvidos realizarem a gestão compartilhada de um programa que envolve uma diversidade de interesses e atores, o que ocasiona disputas e conflitos que por vezes inviabilizam o processo de desenvolvimento.

Os autores reportam-se à Bergué (2011) para definir gestão estratégica, a qual exige que se pense a organização em todas as suas dimensões, focando no que é essencial para a produção de valor público e orientada para o longo prazo. É preciso envolver institucionalmente as pessoas, pois são estas que deverão operar o processo. Caso contrário correr-se-ia o risco de inviabilizar o investimento em gestão estratégica. Sugerem que no âmbito Pronat, seria preciso ampliar o olhar para além da SDT e do próprio Pronat. Desse modo, propõem que o caminho mais adequado para a estratégia territorial seria a gestão social, entendida como um processo intersubjetivo que preside a ação da cidadania nas esferas privada e pública (Tenório, 2008). Nesta perspectiva, a gestão social contrapõe-se à gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, por um gerenciamento mais participativo e dialógico. Para os autores, gestão social e estratégica devem caminhar lado a lado.

Analisando a proposta de gestão social no âmbito do Pronat os autores observam que esta reflete mais as etapas de gestão estratégica. Por outro lado, destacam que o Pronat incorpora elementos de gestão social, quando constitui espaços de gestão além dos Colegiados Territoriais, como o Comitê de Desenvolvimento Territorial do Condraf, os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), ambos compostos por representantes do poder público e da sociedade. Outros espaços seriam os Encontros Nacionais de Colegiados Territoriais (Encoter), que deram origem à Rede Nacional de Colegiados Territoriais (RNCT). Os autores apontam ainda a parceria com entidades da sociedade civil na execução do Pronat nos territórios. Ressaltam, no entanto, que neste caso, a gestão social não estaria sendo aplicada, uma vez que as entidades estariam executando um projeto fortemente planejado pela SDT, embora simpatizem ou se apropriem do mesmo.



Dentre os limitantes apontados na gestão dos Colegiados, pode-se destacar a frágil inserção bem como a qualidade da participação de segmentos historicamente excluídos de políticas públicas (indígenas, quilombolas, jovens, mulheres, idosos...). Notam que, apesar dos avanços, ainda é muito frágil o processo de organização institucional dos Colegiados, pois os mesmos não conseguem realizar um planejamento com foco estratégico. Por outro lado, apesar dos avanços na gestão social, ainda há desafios como, por exemplo, Colegiados totalmente dependentes dos recursos disponibilizados pela SDT. Ademais, os Codeters disporiam de recursos para capacitação que, entretanto, esta não aconteceria de acordo com a demanda principal dos atores territoriais, mas para a formação política dos atores territoriais. Enfatizam que um avanço nesse sentido seria a criação da RNCT, composta pelas Redes Estaduais de Colegiados Territoriais. Essa rede nacional vem funcionando como um espaço de gestão social, embora os atores territoriais ainda estejam aprendendo a agir e atuar em rede.

Concluem Oliveira e Perafán, que em um modelo de gestão participativa, focada na abordagem territorial, é importante que os membros diretivos das institucionalidades territoriais saibam planejar de forma estratégica (elaborar propostas, administrar de forma responsável e monitorar ações e projetos), mas também sejam levados em consideração elementos de gestão social (inclusão social, produtiva, garantia de acesso a direitos básicos e formação para uma participação nos processos de desenvolvimento dos territórios). Entendem e esclarecem que os gestores da SDT realizaram um misto entre os modelos de gestão estratégica e social onde se misturam elementos de gestão social e de gestão estratégica de forma inovadora, gerando uma engenharia que parece fácil de assimilar, mas na prática exige certa complexidade na sua implementação.

Ressaltam que a SDT apoiou a constituição da RNCT mas não a considera no seu planejamento estratégico. Sugerem que a Secretaria incorpore a participação de representantes da Rede no seu planejamento, fazendo com que o planejamento estratégico da RNCT se comunique com o planejamento estratégico da SDT. Com relação à gestão social nos territórios, ressaltam que houve avanços na participação do público que compõe a demanda social da SDT, mas ainda são necessárias ações que ampliem a representatividade social. Com base nestas constatações, os autores fazem algumas recomendações: **(1)** implementar um programa de formação para a equipe da SDT, que dê conta de introduzir elementos de gestão social e ao mesmo tempo elementos básicos de gestão pública; **(2)** formação política de dirigentes dos Colegiados; **(3)** inclusão, no processo de planejamento da SDT, de representantes de entidades parceiras, dos governos estaduais e dos territórios para que seja aplicada a gestão social em todos os níveis, o que poderia ser viabilizado pelas redes estaduais e nacional de Colegiados; **(4)** maior utilização pela SDT do espaço gerado pelo Comitê de Desenvolvimento Territorial para discutir a estratégia territorial.

O artigo **O papel do local dentro do territorial: capacidades institucionais e a gestão dos Colegiados no território do Pontal do Paranapanema**, de autoria de *Luis Antonio Barone, Anderson Antonio Silva e Everaldo Santos Melazzo*, propõe apresentar alguns dos resultados



dos indicadores de capacidades institucionais e gestão do Colegiado Territorial para o território do Pontal do Paranapanema (SP), no âmbito do Pronat.

No que se refere ao Índice de Capacidades Institucionais (ICI) do território do Pontal, este se situa numa escala média (0,457). Pesam positivamente neste índice, as dimensões que avaliam a instalação e condições das estruturas institucionais: instrumentos de gestão e infraestrutura institucional. Por outro lado, a capacidade de solução de conflitos apresenta menor valor, seguida dos serviços disponíveis e a dimensão participação. Os autores concluem que, apesar de haver instituições voltadas para o desenvolvimento das populações rurais no território, essas apresentam pouca eficiência ou funcionalidade.

No que se refere aos Conselhos Municipais que são parte componente do ICI, os autores destacam a prevalência dos Conselhos de Saúde nos 32 municípios daquele território. Contribuiria para isso, o fato destes Conselhos terem funções deliberativas para além de consultivas, sendo imprescindíveis à gestão municipal do Sistema Único de Saúde (SUS). Ainda quanto ao ICI do território, é ressaltado que instrumentos como o cadastro de imóveis, fazem-se mais presentes no Pontal que no restante dos territórios. Por outro lado, observou-se a baixa presença de serviços de apoio tecnológico para os produtores. Resultado semelhante se refere ao a baixa presença de secretarias de planejamento: em torno de 50% dos municípios as têm.

No que se refere à solução de conflitos, os autores observam que os prefeitos e vereadores têm uma posição bastante legítima na mediação de conflitos. Já as iniciativas mais presentes no território sem apoio governamental, se referem aos projetos sociais seguidos por iniciativas de caráter ambiental e, somente então, projetos comunitários de produção. Como prevalente no caso dos projetos sociais, as organizações religiosas detêm uma importante fatia da mobilização comunitária. Nos territórios como um todo, as ações da sociedade civil voltam-se mais à produção seguida projetos sociais e culturais.

Os autores ressaltam ainda que a integração institucional no território enfrente vários desafios, entre elas a visão setorial pouco integrada territorialmente. Um contexto dividido entre agricultura familiar e movimentos sociais de um lado e os setores da agricultura patronal de outro, caracterizando uma baixa funcionalidade institucional.

Quanto à gestão do Colegiado do Pontal, destacam-se algumas das questões apontadas pelos autores: **(1)** a capacidade de decisão do governo federal é a mais alta entre as entidades que participam do Colegiado, seguida por representantes de movimentos sociais e de agricultores familiares; **(2)** desenvolvimento agropecuário e projetos são os temas mais abordados pelo Codeter; **(3)** os problemas que mais prejudicam o desempenho do Colegiado seriam a baixa participação dos produtores; pouca participação dos gestores públicos; o Colegiado não é ouvido em outras instâncias e a baixa capacidade técnica de avaliação; **(4)** no que se refere ao PTDRS, observa-se uma realidade contraditória, uma vez que a maioria dos entrevistados respondeu que não tem conhecimento do documento, mas afirmam ter



participado da organização do mesmo; (5) a priorização e seleção de projetos com base em critérios técnicos, avaliação interna de mérito e análise de viabilidade técnica dos projetos são as ações mais utilizadas.

Com base nestes apontamentos, os autores concluem que embora haja instituições dedicadas ao desenvolvimento rural, estas não se mostram atuantes. Da mesma forma, o planejamento buscado pelas instâncias territoriais também não é eficiente. Por outro lado, os projetos implantados no território atendem aos agricultores familiares, notadamente aqueles beneficiários da reforma agrária, atores cuja participação institucional tende a crescer com a evolução do programa.

Já o artigo **O Programa de Desenvolvimento Territorial no Vale do Mucuri – Minas Gerais**, de autoria de *Carolina Vanetti Ansani, Luís Ricardo de Souza Corrêa, Sandra Oliveira Fernandes, Leonel de Oliveira Pinheiro, Claudenir Fávero, Deliene Fracete Gutierrez e Maria Eliza Cota*, objetiva avaliar os desafios e potencialidades na gestão do Pronat do Vale do Mucuri/MG a partir de dados levantados pela CAI-M.

Quanto à identidade territorial, ressalta-se que a dimensão agricultura familiar, apesar de predominante, não revela as especificidades e particularidades das diferentes expressões do campesinato no território, suas formas de organização social, seus sistemas de produção, seus modos de vida. Denota desta diversidade, a regionalização do território em cinco microrregiões para efeitos de planejamento e ações. Enfatizam também que embora entidades urbanas estejam participando do Colegiado, estas tem desanimado em função das ações práticas serem focadas na agricultura familiar.

Já o Índice de Capacidades Institucionais (ICI) do território ficou em 0,403, (entre médio baixo e médio). Contribuiu para o baixo ICI os serviços institucionais disponíveis, seguidos dos instrumentos de gestão municipal. As secretarias municipais de agricultura possuem estrutura física insuficiente ao seu funcionamento e reduzido número de funcionários. Por sua vez, destacam o papel dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) uma vez que estes têm sido os meios mais utilizados pelas secretarias municipais para informar suas ações e receber as demandas das comunidades rurais. Quanto à capacidade de decisão dos representantes do poder público municipal no Colegiado, a maioria dos entrevistados afirmou ser média e alta, mas a participação dos prefeitos municipais é, segundo os entrevistados, muito baixa. Destacam os autores que entre os gestores públicos prevalece a opinião de que o Pronaf-Infraestrutura seria melhor em seu formato municipal do que no territorial. De acordo com mais de 90% dos entrevistados, as associações de agricultores familiares e os sindicatos de trabalhadores rurais são as organizações sociais que mais realizam ações de apoio às áreas rurais no município. Ainda segundo 50% dos entrevistados, nos municípios ocorrem iniciativas comunitárias em projetos produtivos sem apoio de governo e, também, segundo 50%, não há acordo para venda da produção entre agricultores e organizações voltadas para a comercialização.



Quanto à gestão do Colegiado enfatizam os autores que a comunicação do Codeter com a sociedade é baixa sendo que suas ações e decisões ficam restritas aos seus membros. No Colegiado, quase metade dos membros possuem até dois anos de participação. Questionados sobre capacitações recebidas, a maioria dos entrevistados disse que não sabe e/ou que não recebeu nenhuma capacitação. Tal como já observado em outros territórios, no Mucuri, o que prejudica o desempenho do Codeter é a pouca participação dos gestores públicos, seguida da baixa capacidade técnica para avaliar os projetos e a baixa participação dos agricultores. O que parece um resultado inédito neste território se refere à capacidade de decisão das universidades, seguida dos agricultores familiares e comunidades tradicionais.

Quanto à avaliação de projetos, os autores destacam que segundo metade dos entrevistados a definição do projeto ocorre por demanda espontânea dos beneficiários. Sobre a participação dos beneficiários na elaboração dos projetos, esta ocorreu segundo 72% dos entrevistados, mas apenas nas fases iniciais. No que diz respeito à participação do Colegiado, o mesmo estaria atuando até a aprovação dos projetos pelo CEDRS. Em relação ao poder público, a percepção é de que o mesmo influencia em todas as fases. A gestão dos projetos tem ocorrido majoritariamente no âmbito das prefeituras, sendo poucos abertos à participação dos beneficiários. Na percepção dos entrevistados, as principais mudanças ocorridas no território com a implementação dos projetos foram: melhoria da infra-estrutura, aumento da auto-estima da comunidade, aumento no nível de organização da comunidade e maior envolvimento dos jovens. Sobre os ganhos institucionais que podem ser atribuídos aos projetos, destacam-se, na opinião dos entrevistados: alianças entre os diversos atores do território.

Com base nos dados mencionados e no objetivo do artigo, os autores mencionam que dentre os desafios levantados, destacam-se a baixa participação dos beneficiários na concepção, implantação e gestão dos projetos; a dificuldade do Colegiado em discutir pautas além das referentes à seleção de projetos a serem encaminhados ao CEDRS; e a dificuldade expressa por parte de representantes do poder público no que se refere à perspectiva territorial a não mais municipal do Pronaf Infraestrutura vinculado ao Pronat. O fruto mais profícuo do programa para o Vale do Mucuri seria o esforço que de uma gama ampla de instituições estatais e da sociedade civil para a construção de uma perspectiva de desenvolvimento sustentável para o território.

O artigo **Desafios da política pública na construção territorial: o caso do Território Águas Emendadas no Programa Territórios da Cidadania** de autoria de *Moisés Villamil Balestro, Flávio Borges Botelho Filho e João Paulo Ghesti* apresenta reflexões sobre os limites e desafios de políticas de desenvolvimento territorial na construção do território Águas Emendadas (DF/GO/MG). A quase ausência de uma identidade territorial e a baixa capacidade de construção de ação coletiva colocariam um desafio para a implementação da política neste território.



Este território tem uma como característica ímpar o envolvimento de três unidades da federação, incluindo a particularidade de contar com municípios bastante próximos da capital federal, enfrentando, portanto, problemas derivados do impacto da metrópole no ordenamento, os quais não são foco das políticas de desenvolvimento territorial do PTC. Este desafio, aliado às dificuldades de fazer as municipalidades pensar e agir territorialmente, faz os autores ressaltarem a dependência da trajetória das relações de poder profundamente assimétricas, de desenraizamento dos grupos sociais cuja baixa cultura associativa cria obstáculos para a construção de ações coletivas, o que se reflete no Colegiado.

A agricultura familiar, os recursos naturais e as atividades econômicas da região figurariam como os fatores mais importantes para a definição dos limites e do futuro do território. Enfatizam os autores que, diferentemente de outros territórios, não há uma atividade econômica comum que possa ser um elemento diferenciador e agregador do território. As organizações que mais atuam nos municípios seriam as associações de agricultores familiares seguidas de sindicatos. É destacada a atuação de associações de assentados de reforma agrária. Organizações mais específicas como grupos de mulheres e de jovens estão pouco presentes. A capacidade de decisão é maior entre organizações da sociedade civil, seguida das associações, sindicatos, organizações de agricultores familiares e movimentos sociais. Os principais temas tratados no Colegiado estão relacionados com questões cruciais para o fortalecimento da agricultura familiar; os projetos de investimento, a reforma agrária, infra-estrutura e o desenvolvimento agropecuário. Notam os autores a dificuldade de mobilização dos beneficiários para uma maior participação nos projetos, sinalizando uma dificuldade de articulação dos demais atores e a forte concentração de poder decisório nas mãos de poucos. O acesso ao mercado é considerado de regular a pior.

A experiência do território revela que o debate e a disputa entre os atores acerca dos objetivos e metas de ação coletiva, para a aplicação dos recursos não se realizam de forma transparente. As redes sociais dos atores mais dotados de recursos de capital econômico e simbólico e a baixa capacidade de construção de ação coletiva dificultam a transparência da ação dos atores nas decisões tomadas. A confiança e a reciprocidade para a cooperação mostram-se deficitárias. Sugerem os autores, estudos focados na auto-organização e auto-governança dos recursos e ativos comuns – com base em Ostrom (2003) – no contexto dos territórios da cidadania. Isso possibilitaria às políticas públicas potencializar a construção coletiva de baixo para cima, permitindo ainda uma concertação entre atores e níveis de governo.

No artigo **O Índice de Condições de Vida (ICV) do território rural Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul: primeiras análises**, de autoria de *Anelise Rambo, Marcelo Conterato, Sergio Schneider, Jardel Casaril, Megui Del Ré, Carla Gomes e Amanda Radünz* são apresentados os resultados do ICV naquele território. A construção do ICV seguiu a proposta teórica assentada na abordagem das capacitações de Amartya Sen (1999) a qual procura avaliar a capacidade ou a liberdade de escolha dos indivíduos levarem a vida que desejam.



Além de abarcar questões econômicas, sociais, ambientais, político-institucionais e culturais, a proposta do ICV é baseada em três instâncias, na perspectiva de Kageyama (2008). Esta possui correspondência com a abordagem das Capacitações de Sen. A primeira instância, que se refere aos fatores que condicionam o desenvolvimento, corresponde às condições para a realização das escolhas no dizer de Sen, ou ainda, está ligada aos intitulentos. Já a segunda instância, que se refere às características do desenvolvimento, pode ser relacionada aos elementos de conversão dos meios em fins, dos intitulentos em capacitações e funcionamentos. Por fim, a terceira instância, correspondente aos efeitos econômicos e sociais, está ligada às capacitações e funcionamentos, às realizações das pessoas ou das famílias. O ICV procura identificar como as famílias percebem os fatores, as características e os efeitos do desenvolvimento rural.

O ICV da Zona Sul com índice de 0,585, corresponde a um nível médio de condições de vida, uma vez que, de uma escala de 0 (pior índice) a 1 (melhor índice) está localizado entre 0,40 e 0,60. Importa destacar que a percepção dos entrevistados acerca dos efeitos são melhores (0,644) em relação tanto às características (0,576) quanto aos fatores (0,544). Isso indica que, *a priori*, que não há uma correspondência direta entre fatores, características e efeitos do desenvolvimento. Ademais, é interessante notar as diferenças observadas entre o ICV geral do território e o ICV por grupos, quais sejam: domicílios de agricultura familiar, domicílios com produção e domicílios sem produção. Enquanto os fatores e as características do grupo de agricultores familiares estão abaixo da média geral do ICV, os efeitos estão acima da referida média. Comparando domicílios com e sem produção observa-se que os efeitos do desenvolvimento são melhores naqueles com produção.

Os autores ao concluir, sugerem que o fato do ICV não apresentar correspondência direta entre fatores, características e efeitos do desenvolvimento, pode ter relação com a existência de ativos e capitais aliados às liberdades individuais que se expressam de formas distintas a partir da percepção dos indivíduos e das estratégias de reprodução social e econômica adotadas. A diversidade social, econômica, ambiental e cultural que marca o território Zona Sul, também parece contribuir para as diferentes percepções das famílias acerca de suas condições de vida. Ao observar que os efeitos do desenvolvimento são melhores nos domicílios de agricultura familiar, mesmo os fatores e características tendo piores índices em relação aos demais grupos, é levantada a possibilidade de que tal resultado decorra da diversidade de estratégias das quais os agricultores familiares se valem para garantir sua reprodução social e econômica. Além disso, o fato dos domicílios com produção terem melhores efeitos que àqueles sem produção aponta para a importância das atividades produtivas para o desenvolvimento rural, além da necessidade de ações de desenvolvimento adequadas a realidade dos domicílios sem produção.

O artigo **A construção territorial do desenvolvimento rural sustentável** de *Rodrigo Constante Martins*, discute a construção de discursos sobre sustentabilidade nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – instâncias descentralizadas de debates e proposição



de políticas públicas de desenvolvimento no âmbito local. Tem como objetivo a compreensão das formas hegemônicas de nominação do desenvolvimento rural sustentável nestas arenas de governança sócio-territorial. Para tanto, é apresentado o estudo de caso de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, situado na região central do estado de São Paulo, em São Manuel.

A despeito deste conjunto de problemas sócio-ambientais ter relação íntima com a estrutura agrária que sustenta a agroindústria sucroalcooleira na região, é interessante observar que as proposições de estratégias de desenvolvimento rural sustentável no município não convergem ao convencionalmente denominado dilema agrário. O incentivo ao uso de tecnologias de recuperação e conservação de solos e a conscientização da população são ações propostas para os problemas ambientais diagnosticados. Já no tocante ao êxodo rural, são propostos cursos de capacitação dos agricultores, visando a melhoria técnica e o cooperativismo. A ausência de representantes do setor sucroalcooleiro no Conselho sugere a ausência da discussão do dilema agrário na proposição de estratégias e metas para o Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável, o que tem relação com o peso político do setor na economia e na política regional, levando a certa naturalização da desigualdade agrária.

Os resultados do trabalho sugerem que a inscrição da temática ambiental no Conselho passa por sua nominação estritamente econômica: a questão ambiental aparece subordinada à história agrária local. Tal como no caso dos Codeters, o CDR representa uma nova institucionalidade contribuindo para o diálogo entre diferentes grupos sociais sobre rumos e interesses da governança territorial, mas na prática, é comumente instrumentalizado por estruturas locais de dominação, não resistindo às relações de poder historicamente fixadas nos territórios.

O artigo **Repensando o desenvolvimento territorial: contribuições da abordagem das capacitações e da perspectiva orientada ao ator para reflexões sobre políticas territoriais** de *Danielle Wagner* propõe uma reflexão sobre as políticas territoriais, a partir das contribuições da perspectiva orientada ao ator (Poa) e da abordagem das capacitações, para repensar o marco teórico-metodológico da abordagem do desenvolvimento territorial. Parte da consideração de que as políticas territoriais ainda carregam heranças do enfoque setorial, privilegiando em boa parte das experiências, o aspecto econômico (geração de renda) em detrimento de outros. Isso dificulta a operacionalização da abordagem territorial, sendo necessário problematizar os entraves e melhor refletir acerca dos referenciais teórico-metodológicos utilizados pelos atores envolvidos no processo de formulação e execução das políticas (Favareto, 2009). Nesse contexto, as abordagens apresentadas por Long e por Sen reiteram a perspectiva multidimensional preconizada pela abordagem territorial do desenvolvimento, perspectiva esta que ainda é incipiente na operacionalização das políticas territoriais.

A autora destaca, com base nos apontamentos de Long, que a Poa implica, dentre outros aspectos, em considerar as demandas dos atores e a heterogeneidade de realidades,



em identificar os atores principais nos determinados contextos, em compreender as práticas dos atores, as relações/redes sociais em que estão envolvidos e explorar as contradições e discontinuidades que constituem a vida dos atores locais, institucionais e os atores cujos interesses estão em jogo. Long sugere que se considere a experiência vivida dos atores, seus projetos e sua capacidade de ação, uma vez que o desenvolvimento não pode ser visto como algo que vem de fora e que independe da atuação das pessoas. Segundo Long, seria a capacidade de agência dos indivíduos que os torna atores sociais. A agência implicaria na habilidade para conhecer e habilidade para fazer. O mesmo autor defende que as pessoas vivem o cotidiano e por isso são capazes de ler a realidade em que vivem. Considera que a cognição, autonomia relativa e o poder são elementos inerentes ao indivíduo. Por isso, os atores sociais locais teriam a capacidade de conhecer, atuar e interferir no processo de desenvolvimento, o que significa dizer que é preciso analisar como as diferentes concepções de poder, influência, conhecimento e eficácia estão presentes nas respostas e estratégias dos diferentes atores sociais.

Assim como Long (2007), Amartya Sen (2000) rompe com a noção clássica de desenvolvimento ao propor a abordagem das capacitações, somando dimensões humanas aos indicadores econômicos. Compreende o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que permitem as pessoas levarem a vida que desejam. Para a autora, enquanto Sen propõe uma abordagem teórica que faz repensar o desenvolvimento como processo de redução das desigualdades a partir de propostas que privilegiem indicadores além do crescimento econômico, Long contribui com o debate sobre desenvolvimento territorial ressaltando que não tem sentido pensar em tais indicadores sem uma inserção empírica na realidade e sem diálogo entre os atores envolvidos para compreender as práticas de intervenção.

As abordagens dos autores analisados demandam investigações acerca das características dos atores locais e da estrutura onde estes estão inseridos, das estratégias que utilizam e do processo de construção de suas práticas, partindo do princípio de que estes detêm conhecimento, capacidade e poder. Dessa forma, poder-se-á diminuir os riscos de se propor análises e ações que mascarem ou que ampliem as privações das oportunidades aos quais os indivíduos têm direito. Afirma a autora que desta forma, cria-se a possibilidade de que sejam expandidas as liberdades substantivas e a condição de agente dos atores sociais no e para o desenvolvimento. Sugere-se aqui que tal abordagem pode orientar inclusive as práticas de gestão social nas dinâmicas territoriais resultantes das políticas do Pronat e PTC.

Já o artigo **O Índice de Condições De Vida (ICV) e o Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) como suportes para a compreensão das representações sociais dos atores do Território Rural Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul** de Mégui F. Del Ré, Sergio Schneider e Anelise G. Rambo traz uma proposta que complementa àquela apresentada no artigo anterior. Os autores mencionam que na perspectiva de Sen, o desenvolvimento é medido pela capacidade que as pessoas possuem de ter e fazer aquilo que consideram



importante. Neste sentido, os indivíduos e grupos, suas vivências, valores e percepções específicas entram em cena, ocupando papel central. A definição do que é necessário para que uma população desfrute de boas condições de vida deverá partir de seus integrantes. Estas observações apontam para a necessidade de investigações que busquem compreender as representações sociais dos indivíduos, para que seja possível melhor compreender as necessidades dos atores territoriais, podendo assim, aprimorar as políticas públicas de desenvolvimento rural numa perspectiva territorial.

Após tratar do desenvolvimento como liberdade na perspectiva de Sen, os autores tratam da teoria das representações sociais com base em Serge Moscovici. Segundo o autor, as representações sociais podem ser definidas como conjuntos de construções de sentido através das relações e interações cotidianas dos sujeitos pertencentes a determinado grupo; são formas de conhecimentos socialmente elaborados e compartilhados e de ordem prática, ou seja, orientam condutas. Neste sentido, este conceito se configura como de grande importância na compreensão da diversidade de sentidos que as relações podem assumir na sociedade. Em virtude da abrangência das possibilidades de compreensão das motivações dos sujeitos, o conceito de representações sociais parece pertinente aos estudos que tencionam descobrir o sentido que os atores atribuem a determinadas práticas, temas e acontecimentos e a forma como, inseridos em um mesmo espaço social, as pessoas constituem pensamentos diferentes que engendram práticas diversas. Compreender as representações sociais possibilitaria a compreensão do que os próprios sujeitos pensam a respeito de suas condições de vida e mesmo do que seria desenvolvimento.

O que levou os autores a relacionar estas duas perspectivas teóricas foram os resultados do ICV e do IDS do território da Zona Sul do RS. A distância entre índices calculados com base em dados secundários e a percepção dos indivíduos fica clara nas comparações entre o ICV e o IDS. As percepções dos atores territoriais, na maioria das dimensões do ICV apresentam-se como positivas, principalmente em comparação com os dados resultantes do IDS, calculados a partir de dados secundários. O ICV apresenta suas dimensões de forma homogênea e equilibrada. Isto significa que, na percepção dos atores locais, os diversos componentes do desenvolvimento vêm sendo contemplados de forma semelhante e em nível médio. Já o IDS demonstra um desequilíbrio entre as várias dimensões e o índice é considerado instável. Algumas dimensões merecem destaque, como, por exemplo, a ambiental. A discrepância entre o que os atores concebem e o que os dados secundários apontam é significativa. Baseados nestas observações, os autores sugerem que o IDS e o ICV, isoladamente, apreendem apenas parte das dimensões do desenvolvimento. Tornar-se-ia pertinente, então, investigações que congreguem tanto as percepções dos indivíduos quanto dados ou informações que pertençam ao âmbito científico.

Para aprofundar a compreensão das dinâmicas territoriais do desenvolvimento rural, são propostas novas pesquisas qualitativas, embasadas em análises de discurso, que objetivem entender como se constituem as representações sociais dos atores locais; análises das



principais instâncias e variáveis que contribuem para a construção destas representações; comparações entre as representações de distintos grupos sociais dos territórios e fomento a investigações que busquem abarcar a relação entre representações sociais e identidade nos territórios. O desenvolvimento destas atividades parece imprescindível para uma maior compreensão das dinâmicas sociais e dos efeitos das políticas públicas no território.

Além dos elementos já apresentados acima, os artigos apontam para mais questões problematizadoras: **(1)** qual é, afinal, o papel do local no territorial? O papel deste local pode ser potencializado pelo aperfeiçoamento da gestão estratégica e social no âmbito do Pronat e PTC? Ou, gestão estratégica e social podem permitir o aperfeiçoamento do papel do local? **(2)** O que faz com que a universidade no território do Vale do Mucuri tenha maior capacidade de decisão segundo a percepção dos entrevistados? Qual é o papel da Universidade nas dinâmicas territoriais de desenvolvimento rural em geral, e no âmbito do projeto das CAIs em particular? **(3)** Como o PTC e o Pronat podem se valer das abordagens de Long e Sen para reformular sua gestão estratégica e social? **(4)** Como a abordagem das representações sociais pode auxiliar a elaboração ou aperfeiçoamento de políticas públicas de desenvolvimento rural? De que forma ela pode auxiliar na gestão social e estratégica no âmbito do Pronat e PTC?

O EXERCÍCIO DE UMA ANÁLISE TRANSVERSAL ACERCA DAS DINÂMICAS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Com base nos artigos, no que se refere ao **contexto – muito diverso – no qual se dão as dinâmicas territoriais de desenvolvimento rural**, sobretudo no que diz respeito a identidade territorial e às condições institucionais, pode-se começar destacando que as especificidades sociais e ambientais de cada uma das grandes regiões precisam ser consideradas e compreendidas.

Ademais, evidenciou-se na maioria dos territórios, a importância do fator agricultura familiar na formação da *identidade*, exceto no caso do território Terras Potiguaras onde a diversidade de condições relacionadas à heterogeneidade de municípios impede a formação de uma identidade territorial. A diversidade social e institucional dos municípios é outra especificidade, por vezes, mostrou-se como um problema no Sudeste do Pará, observando-se que aqueles com maiores problemas não apresentam representação no Colegiado. Da mesma forma, a diversidade do território do Vale do Mucuri levou a divisão do mesmo em cinco microrregiões para efeitos de planejamento e ações de modo a abarcar as especificidades e particularidades das diferentes expressões do campesinato no território. No território Águas Emendadas, a proximidade com a capital federal, também traz especificidades não observadas em outros territórios, o que influencia a identidade daquele território.



Da mesma forma, o nível de organização municipal, no campo administrativo, é bastante distinto entre os municípios nos territórios e também entre os territórios. Enquanto há municípios que não possuem secretarias de desenvolvimento rural e/ou de planejamento, em determinados casos, inclusive sem quadro técnico permanente e sem recursos, há outros territórios que a situação é inversa. Os conselhos municipais têm também atuação díspar entre os territórios: enquanto alguns sequer são representados nos Colegiados, outros são os principais canais de comunicação para com a sociedade civil, como no caso do Vale do Mucuri. Há ainda aqueles que cuja instalação e funcionamento, sobretudo os CMDRS é essencialmente normativa.

É recorrente a situação de pouca participação dos gestores públicos municipais nos Colegiados. No caso do território da Transamazônica ou do Sudeste, isso se reflete na carência de mecanismos de solução de conflitos, sobretudo no que se refere à disputa por terra, que é histórica no território.

É possível destacar ainda a diversidade do Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS), calculado pelo Sistema de Gestão Estratégica (SGE) da SDT/MDA. No caso do território da Transamazônica este índice assume nível crítico. Já no território Zona Sul do RS, este mostra-se instável e destoia da percepção dos indivíduos sobre suas condições de vida, percepção esta expressa pelo Índice de Condições de Vida (ICV).

Da mesma maneira, os Serviços Institucionais Disponíveis, traduzem-se em poucas ações voltadas para a otimização das atividades produtivas nos territórios, como por exemplo, no Sudeste do Pará e Transamazônica. Ademais, acerca do território do Pontal do Paranapanema, enfatizam os autores do artigo que apesar de haver instituições voltadas ao desenvolvimento das populações rurais naquele território, essas apresentam pouca eficiência ou funcionalidade.

Melhorias das condições de vida também foram relatadas. A pesquisa no RN revelou que houve uma melhoria nas condições de vida da população, principalmente em função dos programas de transferência de renda e pela universalização da aposentadoria rural. Da mesma forma, em MG, relatou-se ter havido um aumento da autoestima da população, sobretudo decorrente dos projetos implementados.

No que se refere às **características e problemas da gestão social dos Colegiados Territoriais**, é possível destacar que todos os artigos ressaltam fragilidades na participação dos membros dos Colegiados. Esta fragilidade é observada em diferentes sentidos, por exemplo, muitos artigos questionam a representatividade social e a qualidade da participação dos membros do Codeter. Apesar de existência de documentos que orientam a constituição e funcionamento dos Colegiados, a própria SDT tem presente que estes ainda apresentam dificuldades para atender tais orientações.

Por outro lado, há muitos atores presentes nos territórios que não participam do Codeter, tais como, comunidades indígenas, ribeirinhos, quilombolas entre outros, se



traduzindo pela ausência de uma discussão mais pautada nestas categorias sociais. Isso foi ressaltado mais fortemente nos territórios da Amazônia, embora não esteja restrito a estes. Ademais, não raro, evidencia-se a questão da representatividade dentro dos movimentos sociais. Muitas vezes, a sociedade civil chamada para compor os territórios é aquela organizada, enquadrada nos moldes eleitos pelos segmentos dominantes da sociedade. Isso pode traduzir-se na canalização de recursos para os grupos sociais mais organizados, ficando à margem do processo, os grupos menos organizados que, em geral, representam os mais carentes por ações públicas. Ficou evidente ainda, em grande parte dos casos, a presença inexpressiva de representantes do poder público municipal bem como de atores para além daqueles representativos do espaço rural. Muitos artigos ressaltam também a ausência de um canal permanente de diálogo entre os representantes da sociedade civil e os do poder público.

Geralmente, os Colegiados não se encontram suficientemente organizados para fazer a gestão social, que exige, entre outras coisas, processos de mobilização de recursos, tanto humanos, quanto financeiros. Os Codeters não conseguem realizar um planejamento institucional com foco estratégico. São exemplos disso, a confusão sobre o papel das instâncias que compõem os Colegiados: em alguns casos, os Núcleos Técnicos se sobrepõem ao Plenário e ao Núcleo Dirigente, quando deveriam ser demandados por essas instâncias. Em outros, a Coordenação (ou Executiva), ligadas ao Núcleo Dirigente dos Colegiados Territoriais assumem uma postura de “donos” dos Colegiados. Por sua vez, algumas organizações contratadas para fazer a gestão de recursos destinados ao território assumem uma postura distorcida de seu real papel de colaboradora, confundindo com o de coordenação e direção do processo de desenvolvimento territorial. Há ainda, instituições fracas que participam dos Colegiados (tais como conselhos e, sobretudo CMDRS), o que dificulta a gestão de conflitos, sobretudo pela diversidade social, econômica e ambiental que é característica marcante dos territórios analisados.

Os artigos apontam ainda que o PTDRS consolidou-se enquanto etapa exigida pelo formato da política territorial. Representou o cumprimento de uma formalidade mas, reforçou em alguns casos, uma situação de dependência em relação aos técnicos para planejamento e elaboração de projetos no formato exigido pelos órgãos oficiais. Com base nisso, se compreende sua baixa expressividade, divulgação e apropriação por grande parte dos componentes dos Colegiados, uma vez que estes não recorrem ao instrumento para sistematizar sua participação e construir ações de caráter territorial. Esta constatação tende a explicar afirmações de não reconhecimento de um plano contendo a visão de futuro do território, seguidas de relatos de participação na formulação desta visão.

Por sua vez, foi recorrente a menção às limitações dos Colegiados no que se refere a execução e acompanhamento dos projetos. Nesta fase, em geral, o poder público municipal mostra mais presente. No caso do território Vale do Mucuri, por exemplo, a gestão dos projetos se daria no âmbito do poder público municipal com pouca participação dos beneficiários. No Maranhão, também foi destacada a dependência direta em relação às



prefeituras para encaminhamento dos projetos. Frente a isso, esses autores ressaltam que as políticas territoriais de desenvolvimento rural sustentável, na prática, apresentam poucas características de inovação e participação, indo de encontro ao que é apontado nos discursos oficiais.

Grande parte dos artigos apontou para a dificuldade em se pensar e agir territorialmente, sendo que as ações, em geral, ocorrem setorialmente e em âmbitos municipais. Nesse sentido, observa-se a centralização dos projetos em determinados municípios ou grupos de atores sociais (posição de assimetria). Estas realidades têm relação com municípios aglutinadores de projetos de investimentos com impactos socioeconômicos mais expressivos dentro dos territórios. Houve relatos, por exemplo, de territórios nos quais a regionalização dos sindicatos destoa da regionalização territorial, o que faz com que reivindicações históricas dos trabalhadores rurais percam força no espaço de diálogo constituído pela proposta da política territorial. Por causa da adimplência das prefeituras locais, às empresas parceiras, formalmente contratadas para mediar às reuniões, têm conseguido poucos avanços de fato e uma integração frágil entre os municípios do Território.

Disto pode-se concluir que a gestão social, embora tenha mostrado avanços com o Pronat e PTC, ainda é frágil e os Codeters conhecem um baixo desempenho. As causas disso são múltiplas, fazendo com que o planejamento e a execução dos projetos ainda ocorram de forma setorial e muitas vezes, municipalizada.

Como **propostas de melhoramento** da gestão e dinâmicas territoriais de desenvolvimento rural sustentável, sugere-se inicialmente focar na representatividade e a legitimidade dos Codeters. Isso passaria pelas condições seguintes:

- é preciso haver um aprofundamento e estímulo à qualidade da participação nos Colegiados Territoriais. Geralmente ela aparece como se o seu sucesso fosse algo dado, uma vez que os Colegiados são uma instância inovadora. No entanto, faz-se urgente um debate neste sentido, questionando a representatividade da sociedade, como no caso de ONGs que muitas vezes passam a ser vistas pelo Estado como representantes de todos os segmentos sociais, mesmo sem fazerem parte dos mesmos. Resolver a questão da inexpressiva participação dos gestores públicos (federais, estaduais e, sobretudo, municipais) também faz-se urgente;
- melhorar a capacidade de diálogo e a apropriação das ferramentas de gestão social aliadas à gestão estratégica, reunindo as diferentes escalas (municipal, territorial, estadual e nacional);
- aperfeiçoamento do Codeter no que diz respeito aos elementos de gestão social e ao mesmo tempo àqueles elementos básicos de gestão pública, de conflitos e governança de modo a ampliar os conhecimentos sobre elementos básicos de gestão pública e principalmente a base de uma ação democrática e cidadã, imprescindível para a gestão social e a formação política de dirigentes dos Colegiados;



- fortalecer uma proposta de desenvolvimento local, para que os atores levem em considerações as especificidades locais (desafio sobretudo para a ação pública). Para isso, os atores necessitam entender melhor as lógicas territoriais, que são diversas intra e entre territórios;
- ações no sentido de melhorar as capacidades institucionais para atender às demandas nos municípios nos quais estas capacidades são piores, além de buscar a participação dos grupos sociais menos organizados e pouco presentes nos Colegiados;

Ademais, os artigos sugerem propostas mais gerais **para gestão dos territórios**, não aos Colegiados:

- trabalhar mais a inter-setorialidade de modo a promover uma melhor governança global – incluído a ambiental – não restrita ao setorial, neste caso, a prevalência da agricultura familiar;
- trabalhar melhor a articulação de escalas e fortalecer as redes dos Colegiados Territoriais. A inclusão da rede dos Colegiados parece estratégica para o fortalecimento e sustentabilidade da abordagem territorial;
- buscar estratégias para valorizar as potencialidades dos territórios em geral, além de considerar mais de perto as múltiplas problemáticas que fazem parte da realidade dos territórios e as várias potencialidades e desafios que precisam ser identificadas e consideradas na gestão territorial;
- buscar estratégias para minimizar a dificuldade em operar as orientações do “novo” paradigma do desenvolvimento territorial, da indefinição de um lugar institucional destinado à formulação de políticas públicas, e o pacto federativo que emerge como um grande complicador;

De uma maneira mais geral, cabe questionar os modelos societais – quem está por traz dos territórios (sobretudo no caso de empresas privadas) e como é estabelecido o debate dentro dos Colegiados. Por exemplo, se por um lado há um interesse em construir arranjos institucionais que contemplem as questões ambientais, por outro lado, as políticas permanecem presas as formas imediatistas de produzir o desenvolvimento, que continua sendo sinônimo de crescimento econômico.

No entanto, todas essas propostas dependem de encaminhamentos mais amplos, de ordem política, derivados da escala nacional:

- a SDT deve procurar articulações com o MDA, Condraf e PTC no sentido de definir melhor a questão da paridade nos Colegiados Territoriais;
- é preciso ações no sentido de melhorar a prestação de assistência técnica, sobretudo pelos relatos de baixa capacidade técnica na elaboração de projetos;
- demanda-se ainda a integração desta reflexão com as outras políticas públicas que são importantes ao desenvolvimento rural sustentável como o

caso da regularização fundiária na Amazônia ou de política de saúde para o sudeste Paraense, ou ainda, no caso de Águas Emendadas, que pela proximidade da metrópole, demanda políticas além das rurais.

- demanda-se, para além de uma política de desenvolvimento rural, de programas de governo e políticas públicas, como é o caso da Lei da Agricultura Familiar, Lei de Segurança Alimentar e Nutricional, entre outros;
- integração do Pronat e PTC à perspectiva regional de outras políticas, como por exemplo, os investimentos e o papel estruturante de infraestruturas como no caso dos terminais interiores, transporte hidroviário e portos advindos de políticas territoriais (PNLT, PAC, IIRSA) que impactam diretamente as propostas de desenvolvimento rural sustentável. Estes investimentos mudam completamente a paisagem social e política dos territórios, como é o caso da construção da barragem que modificará o território da Transamazônica, provocando mudanças socioeconômicas profundas, interferindo inclusive sobre a identidade territorial.

Por fim, os artigos apontam ainda para novas **perspectivas de pesquisas** no âmbito das dinâmicas territoriais de desenvolvimento rural. Nesse sentido, destaca-se a abordagem das capacitações de Sen aliada a perspectiva orientada ao ator (Poa) de Long. Estas trariam elementos para pensar a população dos territórios enquanto atores mais ativos nas dinâmicas de desenvolvimento rural. Isso torna-se pertinente, sobretudo pela diversidade e heterogeneidade (social, econômico e ambiental) identificada nos territórios, frente aos relatos das dificuldades de gestão social nos Colegiados.

Por sua vez, a abordagem das representações sociais de Moscovici complementaria esta perspectiva, uma vez que, auxiliaria tanto cientistas quanto formuladores de políticas públicas, a compreender a lógica e a racionalidade dos atores territoriais, possibilitando e elaboração de políticas mais adequadas às diversidades locais. Por fim, estudos focados na auto-organização e na auto-governança dos recursos e ativos comuns na perspectiva de Ostrom (2003) poderia trazer elementos às políticas públicas no sentido de potencializar a construção coletiva de baixo para cima, permitindo maior concertação entre atores e níveis de governo, favorecendo a gestão social dos territórios e possibilitando maior integração com a gestão estratégica.

Além destas propostas, questões como o que é a sustentabilidade do meio rural, como se dão e quais são as assimetrias de poder nos territórios, como fazer com que as práticas que vem sendo realizadas no âmbito das dinâmicas territoriais propostas pelas políticas do Pronat e PTC converjam rumo às propostas dos documentos oficiais que balizam estas políticas, são questões que devem se fazer presente em nossos estudos.

Para além das perspectivas de pesquisa, há uma **proposta concreta**, qual seja, envolver os sujeitos protagonistas destas ações territoriais, na análise dos resultados obtidos



até o momento. Isso representaria um grande salto na formação do que se vem denominando como capital social e cidadania.